Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi
Electronic Journal of Social Sciences
Güz -2018 Cilt:17 Sayı:68 (1801-1816)
www.esosder.org
ISSN:1304-0278
Autumn-2018 Volume:17 Issue:68

YEREL DEMOKRASİ–GÜVENLİK SARMALINDA YEREL YÖNETİMLER: TÜRKİYE'DE BELEDİYELERE KAYYUM ATANMASI PRATİĞİ

LOCAL GOVERNMENTS IN THE CONTEXT OF LOCAL DEMOCRACY – SECURITY: THE PRACTISE OF APPOINTING TRUSTEES IN TURKEY

Tahsin GÜLER[1] - Abdullah YILMAZ[2]

Öz

Demokratik bir toplumda "özgürlük", "güvenlik" ve "demokrasi" dengesinin sağlanması büyük zorluklar içermektedir. Söz konusu dengenin sağlanmasında özgürlüklerin ve demokrasinin korunması asıl ve öncelikli olmakla birlikte, özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra artan terör tehditlerine karşı alınan güvenlik tedbirlerinin, gelişmiş Batı demokrasileri de dahil, birçok ülkede demokratik özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açtığı görülmektedir.

Çalışmada Türkiye'de teröre destek vermeleri nedeniyle bazı belediyelere kayyum atanması uygulaması "özgürlükler, demokrasi ve güvenlik ilişkisi" bağlamında değerlendirilerek "Kamu düzeni ve güvenlik kaygısı yerel demokrasiyi askıya aldırır mı? Sorusuna cevap aranmış, uygulamanın yerel demokrasiyi önemli ölçüde askıya aldığı ancak olağanüstü şartlarda zaruretten kaynaklanması, ulusal ve uluslararası normlara uygun ve şartların gerektirdiği sınırlarda olmasının en azından olağanüstü koşullar sürdüğü müddetçe meşru ve kabul edilebilir bir yönetim pratiği sayılabileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Demokrasi, Kayyum, Güvenlik

Abstract

Achieving a balance between "freedom", "security" and "democracy" in a democratic society has great difficulties. As well as the priority of protecting freedoms and democracy in the achievement of this balance; security measures taken against increased terrorist threats, especially after the September 11 attacks, seem to have led to restrictions on democratic freedoms in many countries, including developed Western democracies.

By analysing the practice of assigning trustees to some municipalities due to their support of terrorism in Turkey in the context of "freedom, democracy and security relationship", the study tires to answer the question of "Do the public order and security concerns suspend the local democracy?" It is evaluated in the study that, the practice has suspended the local democracy significantly, but it is due to necessity in extraordinary circumstances; therefore the practise, in accordance with national / international norms and required conditions, is legitimate and acceptable for at least the extraordinary conditions are maintained.

Keywords: Local Governments, Local Democracy, Trustee, Security

[1] Balıkesir Üniversitesi, tahsin.guler@balikesir.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7729-5172
[2] Anadolu Üniversitesi, ayilmaz04@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-3711-6915

Makale Türü: Araştırma Makalesi – Geliş Tarihi: 29/06/2018 – Kabul Tarihi: 29/09/2018

Giriş

Dünya'da, 20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan ve bütün medeniyeti enkaza çeviren dünya savaşlarından sonra özgürlüklerin ön planda olduğu, insanın öncelendiği bir Batı medeniyeti tasavvuruyla karşılaşılmıştır. Bunu gerçekleştirmek için ise insan hak ve hürriyetlerinin geliştirilmesi noktasında teorik ve pratik uygulamalar hayata geçirilmiştir.

Bu süreçte küreselleşme ve Avrupalılaşma, demokratikleşme, yerelleşme, neo-liberal politikalar gibi dinamiklerin etkin olduğu ve alt yapısını oluşturduğu devlet-birey ilişkilerindeki değişim "sivil toplum"un yükselişini ve yönetsel alana yeni ve etkin bir aktör olarak katılmasını sağlarken beraberinde getirdiği bilgi toplumu olma ve bilgiye erişmeyi kolaylaştıran politikalar, sivil toplumun katılımının teşvik edilmesi, devlet merkezliliğin vatandaş odaklılığa dönüşümü gibi pratikler demokrasi ve özgürlüklerin gelişiminde sürekliliği sağlamıştır.

Ancak son on yıllarda terörizmin yaygınlaşmasıyla birlikte, özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra özgürlük, güvenlik ve demokrasi arasındaki ideal dengenin ne olması gerektiği ve nasıl sağlanacağı sorunu küresel çapta daha fazla tartışılır hale geldi! Aynı nedenle, özgürlük-güvenlik ilişkisi siyaset ve hukuk teorisinde de artık daha fazla tartışılmaktadır. New York'ta 2001 yılında ikiz kulelere yapılan saldırıdan sonra sadece bu ülkede değil bazı Avrupa ülkelerinde de terörizm korkusu hükümetleri özgürlük için maliyeti büyük olan sert tedbirler almaya yöneltti (Erdoğan, 2013: 22). Fransa'da yaşanan terör saldırıları nedeniyle ülkede olağanüstü hal ilan edilerek sivil özgürlükler kısıtlandı. İngiltere'de Başbakan Theresa May ülkede yaşanan terör saldırıları karşısında polis ve istihbaratın yetkilerinin artırılarak terörle mücadeleyi engelleyen insan haklarına ilişkin yasaların değiştirileceğini ifade etti (www.bbc.com, 2017; www.theguardian.com, 2017). Nitekim Profesör Philippe Marliere'e göre "Hükümetler bu istisnai olaylar sonrası sert güvenlik kanunlarını meclisten kolaylıkla geçirebilmektedir. Çünkü oluşan travma sonrası insanlar, özgürlüklerinin kısıtlandığına değil sadece teröristlerin yakalanması ve gelecekte başka saldırıların engellenmesi için polisin daha fazla güçlendirilmesini istemekte muhalefetin desteği de kolaylıkla elde edilebilmektedir. Bunun en bariz örneği ise Fransız istihbarat servisinin başarısızlığını dile getiren bir kaç haberin ülke medyasında çok kısık sesler olarak yer almasıdır. Nitekim Fransa'da, bahsedilen güvenlik ve istihbaratla ilgili yeni kanunlar 2015 Temmuz'unda yürürlüğe girmiş. 13 Kasım 2015'de yaşanan Paris saldırıları sonrasında ise ülkede gündelik hayatta önemli kısıtlamalar getiren olağanüstü hal (OHAL) ilan edilmiştir. Uluslararası Af Örgütü ise güvenlik önlemlerini ön plana çıkarıp özgürlükleri kısıtlayan bu yeni mevzuatın çılgınca ve orantısız olduğunu açıklamıştır (euronews. com, 2016). Diğer taraftan ABD tarihi de, Marliere'i doğrular biçimde, kriz zamanlarında hükümetlerin güvenlik ve özgürlük arasındaki dengeyi güvenlik lehine çevirme gücüne sahip olduğunu gösteren çok sayıda örneği barındırmaktadır. Örneğin II. Dünya Savaşı sırasında, ABD hükümeti Japon Amerikalılar için tutsak kampları kurmuş ve Japon göçmenleri haklı gerekçeler göstermeden veya ulusal güvenlik tehdidi altında olan korku nedeniyle gözaltına almıştır (Kelly, 2014: 1). 2002 yılında kurulan ve ABD Başkanı Obama'nın "ABD'nin imajında bir leke" olarak tanımladığı Guantanamo Hapishanesi de ABD'nin özgürlük-güvenlik-demokrasi ilişkilerinde "*güvenlik*" önceliğini hangi mertebeye taşıdığının bir göstergesi olmuştur (www.bbc.com, 2016). Bu yaşananlar "özgürlük, güvenlik ve demokrasi ilişkisi"ndeki sorunun gelişmiş Batı demokrasilerinde de halen çözülememiş olduğunu göstermektedir.

İlginçtir ki 11 Eylül 2001, Batı için temel hak ve özgürlüklerin, demokrasinin, birey özgürlüklerinin sorgulanmaya başlandığı bir dönüm noktasını oluştururken Türkiye'de ise 2000'li yıllar, insan hak ve özgürlüklerini önceleyen düzenlemelerin başladığı yıllar olmuştur. Özellikle Avrupa Birliği uyum süreci, demokratikleşme paketleri ve AK Parti'nin seçim

beyannamelerinde belirttiği düzenlemelerle özellikle 2002-2012 yıllarını kapsayan on yıllık dönemde ulusal/yerel düzeyde demokrasi çıtası ve özgürlükler Avrupa standartlarına yaklaştırılmıştır. Siyasetin alanının da genişlediği bu süreçte toplumsal barış ve kamu düzeni açısından uzun yıllar bir tehdit unsuru olan terör sorunun çözümü için 2013 yılında Türkiye'nin demokratikleşme birikiminin üzerine inşa edilen "çözüm süreci" uygulamaya konmuştur. Ancak demokraside alınan mesafenin ve elde edilen kazanımların bir göstergesi olması açısından tarihi bir fırsat olan çözüm süreci, çözümü istemeyen çevrelerce baltalanmış, gerçekleştirilen terör eylemleri ve şiddet içeren gösteriler kamu düzeni ve ulusal güvenliğe yönelik artan tehditler olarak sürecin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmuş, akabinde terör örgütü tarafından kazılan hendekler ve ilan edilmek istenen kurtarılmış bölgelerle terör daha da tırmandırılmıştır.

Bu dönemde terörü ve teröre desteği önlemeye yönelik olarak gerçekleştirilen operasyonlarda terörün finansmanına, insan kaynağı ve araç-gereç anlamında desteklenmesine katkıda bulunan bazı belediyelerin varlığı tespit edilmiş, suça karışan belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyelerinden görevinden uzaklaştırılan ya da tutuklananlar olmuştur. 2016 yılı ortalarına gelindiğinde ise 15 Temmuz darbe kalkışmasıyla terör sorunu yeni bir boyut kazanmış, kamu düzeni ve ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin daha da ağırlaşmasıyla Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi üst normlarına dayanılarak olağanüstü hal ilan edilmiş ve insan haklarını koruma yükümlülükleri bu normlar çerçevesinde askıya alınmıştır (Duran 2016: 6).

Bu dönemde çıkarılan 15.08.2016 tarih ve 674 sayılı KHK ile belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde yerlerine büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirileceğine hükmedilmiştir.

Kamuoyunda "Belediyelere Kayyum Atanması" olarak adlandırılan bu uygulama "seçilmiş yönetimlerin yerine atanan yönetimlerin yerel demokrasiyi baltaladığı" gerekçesiyle bazı çevrelerce eleştirilmiştir. Diğer taraftan uygulamayla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan basın açıklamasında; demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansıması esas olmakla birlikte söz konusu belediyelerin terör örgütlerinin etkisi altına girdiği, seçimle iş başına gelip, milletin hür iradesinin suç işlemek için kullanılmasının meşru olmadığı, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü işletmenin ise devletin görevi ve milletin beklentisi olduğu, dolayısıyla görevlendirme yapılan belediyelerde, kaynakların terör örgütlerine değil o yörede yaşayan vatandaşlara nitelikli hizmetler biçiminde sunulacağı vurgulanmıştır (www.icisleri.gov.tr).

Tüm bu yaşananlar yazarları çalışmaya konu olan bazı belediyelere kayyum atanması uygulamasından hareketle "Kamu düzeni ve güvenlik kaygısı yerel demokrasiyi askıya aldırır mı?" sorusunun cevabını aramaya yöneltmiştir. Bu arayış sürecinde demokratik bir toplumda "özgürlük, güvenlik ve demokrasi ilişkisi"nin çerçevesinin nasıl oluşturulacağı ve Türkiye'de bir güvenlik tedbiri olarak hayata geçirilen bazı belediyelere kayyum atanması uygulamasının bu çerçevede nasıl değerlendirileceği konusuna odaklanılmıştır.

2000'li Yıllar Türkiye'sinde Demokrasi ve Yerel Demokrasinin Gelişimi

Türkiye'nin 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çıktığı demokrasi yolculuğu kolay olmamış, aksine zorluklarla dolu bu yolda darbelerin başını çektiği birçok engel tarafından önü kesilmiştir (Lewis, 1994). Nitekim 2000'li yıllara gelinceye kadar demokratik dünyadan ve değerlerden nisbeten uzak, on yılda bir darbelerin yaşandığı, temel hak ve özgürlüklerin kullanımında sıkıntıların olduğu bir ülke görünümüne sahip olmuştur. Ancak bu tarihten sonra

özellikle Ak Parti iktidarının ilk döneminde (2002-2007) anayasal reformlar, insan hakları, azınlık hakları gibi konuları kapsayan AB reform paketlerinin hızla uygulamaya konulduğu ve sivil toplumun daha aktif hale geldiği görülmektedir (Kubicek, 2013: 42). Bu dönemde tamamı "demokratikleşme" başlığı altında ele alınabilecek sivilleşme, normalleşme, hukuk devletinin tesisi, insan hakları standartlarının yükseltilmesi, özgürlük-güvenlik dengesinin korunması, kültürel hakların geliştirilmesi, eğitim sisteminin demokratikleştirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hususlarında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir (Dervişoğlu, 2014: 19).

Demokratikleşme sürecinin temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, devletin sınırlandırılması ve müdahalesinin azaltılmasına yönelik doğası bu süreçte bürokratik mekanizmalar üzerinde önemli bir baskı unsuru olarak ortaya çıkmış ve anti demokratik uygulamalar bilinçli bir ayıklanma sürecine tabi tutulmuştur. Bu süreçte demokratikleşmeyle doğrudan ilgili ve etkili olması bakımından özellikle insan haklarını geliştirme ve korumaya yönelik reformlar önem arz etmiştir (Sözen, 2011: 138-145; Anayurt, 2007: 245-277).

Demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi ile yakından ilgilidir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması bu konuda gerçekleştirilmiş somut düzenlemelerdir. Ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Yaklaşık on iki yıllık bu süreçte dikkat çeken demokratikleşme adımları olarak;

İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Alanında;

Ölüm cezasının kaldırılması başta olmak üzere AİHM kararlarına göre yeniden yargılama yolunun açılması, bilgi edinme hakkının kabulü, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması, kamuda kıyafet kısıtlamasının kaldırılması, denetimli serbestlik düzenlemesi, azınlık haklarında düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Kültürel Hakların Genişletilmesi ve Eğitimin Demokratikleştirilmesi Alanında;

Farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi, bu alanda akademik araştırmalar yapılması ve enstitüler kurulması, farklı dil ve lehçelerde siyasal propaganda yapılabilmesi, tutuklu ve hükümlülerin cezaevlerinde yakınlarıyla anadillerinde görüşebilmesi, yerleşim yeri isimlerindeki ve doğan çocuklara verilecek isimlerdeki kısıtlamaların kaldırılması, eğitim alanında ise; üniversitelerde farklı katsayı uygulamasının kaldırılması, ilk ve orta öğretimde öğrenci andının kaldırılması, ortaokul ve liselerde başörtüsü kullanılabilmesi, üniversitelerde kılık- kıyafet serbestisi sağlanmıştır.

Güvenlik Paradigmasında Değişim ile ilgili olarak;

1987'de uygulamaya konulan OHAL'in 2002'de kaldırılması başta olmak üzere Devlet Güvenlik Mahkemeleri ve Özel Yetkili Mahkemelerin kaldırılması, çözüm sürecinin başlatılması, vatandaşlıktan çıkarılanlara haklarının iadesi, vatandaşa güvensizliğin aşılarak bürokrasinin azaltılması (E- devlet uygulaması, beyanı esas alan yaklaşımların öne çıkarılması, yönetmeliklerde ve bürokratik işlemlerde sadeleştirme) şeklindeki düzenlemeler bu konuda atılmış başlıca adımlar olarak sıralanabilir (Güler, 2016: 366; KDGM, 2014: 4-5).

Sözü edilen demokratikleşme sürecini destekleyen/pekiştiren bir diğer önemli alan ise yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesidir. Nitekim yerel demokrasinin geliştirilmesi ve yerel demokrasiye işlerlik kazandırılması, devletin ve sivil toplumun da içinde olduğu eş zamanlı bir demokratikleşme sürecini zorunlu kılmaktadır. Diğer bir deyişle, yerel demokrasinin gelişimi bir yandan gelişmiş bir demokrasi ikliminden beslenirken aynı zamanda onu da besleyen bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle halka, demokrasi ilkelerine yönelik sorumluluk duygusu ve siyasal bilinç kazandırılmasıyla demokratik rejimin sağlıklı işlemesi noktasında yürütücü bir işlev gören yerel yönetimler, yerel düzeyde demokrasiyi sağlayan çabalarıyla ulusal düzeyde demokrasinin yerleştirilmesinde hayati bir rol oynamaktadır (Görün, 2006: 160). Bu kapsamda yerel yönetimlerin özerk bir bütçeye sahip olması, kadrolarını ve personel politikalarını belirleyebilmeleri, personelin geliştirilmesine yönelik eğitim, ödeme ve buna benzer konularda takdir yetkisine sahip olmaları demokratik niteliklerini artırıcı etkiler yaratmakta (Aykaç, 2003: 16), katılım mekanizmalarıyla desteklenmeleri de yerel yönetimleri, yerel demokrasiyi sadece seçim dönemlerini kapsayan dar alandan çıkararak hayatın her anına taşıyan aktörler haline getirmektedir.

2000'li yıllarda Türkiye'de yerel demokrasinin geliştirilmesi noktasında başta yerel yönetimler alanındaki temel kanunlarda olmak üzere çok kapsamlı ve önemli değişikliklerin yapıldığını söylemek mümkündür. Bu alana temel teşkil eden 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5126 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması … Dair Kanun ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, hizmette yerellik (*subsidiarite*) ilkesi çerçevesinde idari ve mali özerklikleri sağlanmış, sözleşmeli personel çalıştırmalarına imkan tanınmış, kent konseylerinin hukuki statüye kavuşturulması ve hemşehrilik hukukunun ikametgah esasına bağlanmasıyla halkın yerel kararlara ve hizmetlere katılım mekanizmaları geliştirilmiş, yerel yönetimler tarafından bazı yerel hizmetlerin ortaklaşa yerine getirilmesinin yasal statüsü oluşturulmuş, merkezi bütçeden yerel yönetimlere aktarılan paylar artırılmış ve dağıtım sistemi değiştirilmiş, büyükşehir belediyesi sayısının 30'a çıkarılması ve yapılan düzenlemelerle yerel demokrasinin güçlendirilmesi, verimlilik ve hizmet kalitesinin artırılması amaçlanmıştır (KDGM, 2014: 174-177).

Demokratikleşme sürecine bir diğer önemli katkıyı ise bilgi toplumu olma yolunda iletişim alanındaki teknolojik gelişmeler ve uygulanan projeler sağlamıştır. Nitekim, bilgiye ulaşma imkanının artışı bireylerin bilgi donanımını zenginleştirmekte, birey olarak kendini gerçekleştirme yolundaki seçeneklerini ve farklı hayat tarzları ve anlayışları arasında diyalog imkanlarını artırmaktadır (Erdoğan, 1998: 247). Bu sürecin somut bir görünümü olarak ulusal düzeydeki e- devlet projesi ve onun yerel yönetimlerdeki yansıması sayılabilecek, yerel halkın bilgiye ve hizmete ulaşımını kolaylaştıran e-belediye uygulamaları günümüzde yönetişim ağında önemli bir yere sahip olmuştur.

Yukarıda sıralanan bu gelişmeler bir bütün olarak incelendiğinde yerel demokrasinin gelişimi konusunda başta yerel halkın doğrudan katılımını teşvik edecek platformların oluşturulması, yerel yönetimlerin denetlenebilir olması, doğrudan demokrasinin mümkün olmadığı durumlarda temsilin en ideal düzeyde gerçekleşmesi, sivil toplum örgütlerinden yararlanma gibi prensiplerin önemli katkılar yaptığı ve demokratik yönetimin halka yayılmasına imkan verdiği değerlendirilmektedir.

Kamu Düzeni-Güvenlik ve Demokrasi İlişkisi

Heywood, "devletin gölgesi hemen hemen bütün beşeri faaliyetlerin üzerine düşer" der (Heywood, 2006: 123). Nitekim devlet savunulan ideolojilere göre değişen "en yüksek iyiyi gerçekleştiren yüce bir yapı olduğundan, toplumsal bir sözleşme olduğuna; bir sömürü

düzeni olduğundan, sınıfsal egemenlik aracı" olduğuna kadar - ki bu yelpaze daha da artırılabilir- farklı nitelikte tanımlamaları olmasına rağmen, üzerinde en çok birleşilen özelliği; kendisine tanınan egemenlik yetkisinin de bir yansıması olarak insanların güvenliğini ve kamu düzenini sağlama sorumluluğudur. Devletin, bir taraftan hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasında diğer taraftan söz konusu hak ve özgürlüklerin kullanımında kamu düzeni ve güvenliğinin tehlikeye düşürülmesini önleme sorumluluğu Heywood'un bu iddiasına temel teşkil etmektedir.

İnsanın sırf insan olmaktan dolayı hak ve hürriyetlere sahip olduğu ve devletin bunlara dokunamayacağı düşüncesi 17. yüzyılda ortaya çıkan "Tabii Hukuk Akımı"ndan doğmuştur. Ancak zamanla insanların toplumsal bir sözleşme ile tabiat halinden çıkarak devlet denilen bir üst otoriteyi kurdukları ancak bunu yaparken devlete tüm bireysel hak ve özgürlükleri değil sadece kaçınılmaz olarak gerekli olan – ki bunlar daha çok düzeni bozan ve suç işleyenleri cezalandırma hakkı çerçevesindedir- bazı hakları devrettikleri savunulmuştur. Ancak 1789 Fransız İhtilali'nden sonra özgürlüklerin ve insan haklarının "Ferdiyetçi Doktrin" adı verilen ve özünde bireyi temel alan bir düşünce ile açıklanmaya çalışıldığı görülür. Buna göre bireyler diğer bireylerin haklarına zarar vermemek kaydıyla, kendi istediği amacı, kendi uygun gördüğü yoldan gerçekleştirme özgürlüğüne sahiptir (Gözler, 2017: 99-100). Nitekim Hobbes, Locke, Rousseau, Weber ve diğer birçok düşünürün bir yandan devletin hak ve özgürlüklerin teminatı olması diğer taraftan devletin meşru güç kullanma tekelinin keyfiyetten uzak nasıl kullanılabileceği, hangi durumlarda sınırlandırılması gerektiğine ilişkin düşünceleri doktrine önemli katkılar yapmıştır. Tüm bu katkıların bir sonucu olarak; günümüzde devletlerin anayasa ve demokrasi olgusuyla sınırlandırılabileceği, en azından kullanılacak devlet gücünün türünün ve derecesinin bu yollarla özgürlükler lehine belirlenebileceği bir anlayışa erişildiği kabul görmektedir.[3] Bu yeni durumda devletin hem özgürlükler alanına dokunmamak hem de bu alanın güvenliğini sağlayıcı tedbirleri almak şeklinde zor bir ikilemle karşılaştığı görülmektedir.

Özgürlüklerin korunması ve güvenlik arasındaki ilişki hukuk ve siyaset teorilerinin klasik denebilecek tartışma konularından birisidir. Şüphe yok ki, özgürlük hem bireysel hem de toplumsal-siyasal anlamıyla en temel insanî değerler arasında yer alır. Özgürlük, medenî bir toplumsal siyasal varoluşun vazgeçilmez esaslarındandır. Özgürlük ve ona bağlı insan hakları temel insanî değerlerdir; çünkü insanlar özgürlük aracılığıyla kendilerini ifade edebilir, kendi potansiyellerini geliştirebilir ve hayatı kendileri için değerli bir şekilde yaşayabilirler. Güvenliğe gelince, onun da toplumsal hayat için önemi inkâr edilemez. Elbette insanlar ancak güvenli bir ortamda kendilerini özgür hissedebilir ve özgürce hareket edebilirler; onun için özgürlüğün yanında güvenlik de özgür bir toplum için temel önemdedir. Özgürce hareket edebilmeleri ve temel haklarını kullanabilmeleri için insanların güvenliğe -güvenlik içinde olmaya veya güvenli bir ortama- ihtiyaçları vardır (Erdoğan, 2013: 22- 23).

Modern devlet, taşıdığı sorumluluk açısından, özgürlüklerin ve düzenin korunmasında en etkili aktör konumundadır. Dolayısıyla yasa koyma ve güç kullanma tekeline sahip olması söz konusu koruyuculuk işlevi ile yakından bağlantılıdır. Devletin bu çerçevede "kamu düzeni"ni esas alan bir görev alanına sahip olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu bakımdan kamu düzeni; toplumun geneli tarafından benimsenen ve toplumsal hayatın sürekliliği bakımından uyulması zorunlu olan ilke, değer ve kurallar bütünü olarak tanımlanabilir (Beriş,

[3] Zakaria, önemli isimleri arasında Hobbes, Locke, Adam Smith, Montesquie, Mill ve Isıah Berlin gibi filozofların bulunduğu Anayasal Liberalizmin hemen her türünde, insanların belirli doğal (veya vazgeçilmez) haklara sahip olduğunu ve hükümetlerin kendi yetkilerini sınırlayan ve bu hakları güvenceye alan bir temel kanunu kabul etmeleri gerektiğine işaret eder. Zakaria, bu konuda 1215 Magna Carta'nın yanı sıra 1638'de modern tarihteki ilk yazılı anayasayı kabul eden Hartford şehrini, Connecticut Temel Düsturlarını, Amerikan Anayasasını ve Helsinki Nihai Senedi'ni örnek gösterir (Zakaria, 1997: 26).

2015: 3). Diğer bir ifadeyle toplumun huzurunu, güvenliğini, esenlik ve sağlığını korumayı ve devlet örgütünün düzenli işleyişini sağlamayı amaç edinen kamu düzeni (Tan, 2008: 127), demokratik bir toplumun temellerini oluşturan unsurlardan birisi olarak korunması için temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması meşru görülmekte, bu husus ulusal/uluslararası hukuk düzenlerinin temelinde yer almaktadır. Nitekim güvenliğin sağlanmadığı bir ortamda toplumu meydana getiren bireylerin olağan yaşamlarını sürdürebilmeleri mümkün olamayacağından böylesi bir ortamda temel hak ve özgürlüklerin kullanımında da kısıtlar olacaktır (Özdemir, 2016: 81- 82).

Kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması hususunda hükümetler, özellikle kitlesel kayıplara neden olan bir terör saldırısı meydana geldiğinde, terör eylemlerini önlemek ve vatandaşlarını korumak amacıyla vatandaşların sivil özgürlüklerini kısıtlamada daha şiddetli tepkiler vermektedir (Kelly, 2014: 2-3). Bu süreçte vatandaşların ise teröre karşı mücadelede güvenlik lehine kendi haklarının bir kısmından vazgeçme algılarının duydukları korku seviyeleriyle orantılı olarak değiştiği görülmektedir (Etzioni, 2005). Diğer bir ifadeyle kamu düzenine yönelik tehditlerin dozu ve ortaya çıkış hızı gerek hükümetlerin şiddetli tepki vermesinde gerekse vatandaşların güvenliğin sağlanması için bir takım haklarından vazgeçme rızalarında belirleyici bir etkiye sahip olmaktadır.

Özgürlüklerin kullanımı ile kamu güvenliği arasındaki dengenin sağlanması öteden beri oldukça zor ve karmaşık bir konu olup hak ve özgürlüklerin korunması için demokratik bir ortam oluşturulması istenirken demokrasiyi baltalamaya çalışan odakların da aynı demokratik ortamdan maksimum düzeyde faydalanabildiği realitesi son yılların en büyük sorunlarından birisini teşkil etmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere; özgürlüklerin korunması ve kullanılması ancak kamu düzeninin sağlandığı bir ortamda mümkün olacaktır. Bu nedenle, modern yönetim anlayışlarında ve uluslararası hukuk metinlerinde bir takım temel hak ve özgürlüklerin kamu düzenine tehdit oluşturan belirli koşullarda ve sınırları belirlenerek daraltılabileceği ya da askıya alınabileceğine yönelik düzenlemeler geçerli ve mazur görülmüştür.

Örneğin insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasına yönelik en temel uluslararası sözleşme olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 15. Maddesinde savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklere ters düşmemek koşuluyla, yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı dışında sözleşmede öngörülen yükümlülüklere aykırı tedbirlerin alınabileceği belirtilmektedir (AİHS, www.echr.coe.int).

Bu alanda bir diğer önemli ve güncel uluslararası hukuk metninin "Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi" (AKTÖS) olduğu görülür. 2005 yılında imzaya açılan, Türkiye'nin 19 Ocak 2006'da imzaladığı ve Türkiye açısından bağlayıcılığı 01/07/2012'den itibaren başlayan bu sözleşmede terörizmle mücadele ve terörizmin önlenmesi alanında özgürlük ve güvenlik dengesine özel bir önem atfedildiği görülmektedir. Sözleşme terörle mücadelede ülkelerin gözetmeleri gereken özgürlük ve güvenlik dengesi felsefesine dayanmaktadır.

Sözleşme terörle etkin bir mücadeleyi sağlamayı amaçlarken, bunun evrensel ve yerleşik insan hakları ilkeleri ve standartları çerçevesinde yapılmasını öngörmekte, terörizmle mücadelede alınacak tüm tedbirlerde hukuk devleti ilkesine ve demokratik değerlere, insan haklarına, temel özgürlüklere ve uluslararası hukukun diğer hükümlerine saygı gösterilmesi gerektiği hatırlatılarak, terör suçları ile sözleşmede öngörülen suçların bundan bağımsız olmadığı vurgulanmaktadır. Nitekim sözleşmeye taraf ülkelerin sözleşmenin 5. Maddesinde "Terör Suçunun İşlenmesine Alenen Teşvik", 6. Maddesinde "Terörist Saflara Katma" ve 7.

Maddesinde "Terörizm İçin Eğitim" başlıklarında belirtilen suçlara iştirak eden tüzel kişilerin sorumluluğunu ihdas eden önlemleri kabul edeceği ve imzacı tarafın yasal ilkelerine bağlı olarak, tüzel kişilerin sorumluluklarının cezai, medeni veya idari nitelikte olabileceği kabul edilmiştir (KDGM, 2013: 9-91).

Demokratik düzende özgürlüklerin kural, güvenlik önlemlerinin istisna olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Demokratik toplumlar zaman zaman tehditlerle karşılaşabilirler ve bunun sonucunda kendilerini korumak zorunluluğu doğabilir. Ancak, demokrasiyi savunurken güvenlik önlemleri gerekli olduğu gibi, zaman zaman bu önlemler demokrasiyi ortadan kaldırmaya da neden olabilir. Bu durum uzun vadede özgürlükleri kısıtlanan toplumun devletten soğuması riskini de beraberinde getirebilir (Ergül, 2014: 64). Dolayısıyla devletlerin zaman zaman olağanüstü yönetim usulleri uygulamak zorunda kalması durumunda önemli olan bu yönetim usulünün hukuki sınırlar içerisinde kalmasını sağlayabilmektir. Olağanüstü yönetim uygulamasının hukuki sınırlar içerisinde kalmasını sağlayan koşullar ise; uygulamanın kısmi, geçici, ölçülü ve her aşamada yargı denetimine tabi olması şeklinde sıralanabilir (Yokuş, 2013: 454-455). Nitekim Anayasanın 15. maddesinde; savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde milletler arası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydı ve ikinci fıkrada belirtilen çekirdek alanlara dokunmamak koşuluyla[4] durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının kısmen ya da tamamen durdurulabileceği belirtilmektedir.

Anayasanın bu konudaki düzenlemesi incelendiğinde; temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında dört şartın birlikte varlığının arandığı görülür;

- ✓ Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerden birinin mevcut olması,
- ✓ Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi,
- ✓ Durumun gerektirdiği ölçüde olması (durumun sınırlamayı gerektirmesi ve sınırlamanın gerektiği ölçüde uygulanması),
- ✓ 15. maddenin ikinci fıkrasında sayılan hak ve ilkelerden oluşan çekirdek alana dokunulmaması.

Anayasada temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında devlete keyfi ve sınırsız bir yetkinin verilmediği, devletin, olağanüstü hallerde bile uyması gereken şartlar olduğu görülmektedir (Gözler, 2017: 264-265).

Güvenlik Kaygısı Yerel Demokrasiyi Askıya Aldırır mı?

Türkiye'de 2000'li yılların başları, özellikle demokrasi ve özgürlüklerin alanının gelişmesi/genişlemesini sağlayan tarihi reformların gerçekleştirildiği, toplumsal barış ve kamu düzeni açısından uzun yıllar bir tehdit unsuru olan terör sorunun çözümünde tarihi bir fırsatın yakalandığı bir dönem olmuştur. Türkiye'nin demokratikleşme birikiminin üzerine inşa edilen ve çözüm süreci olarak adlandırılan bu süreç; çözümü istemeyen çevrelerce baltalanmış, tırmandırılan terör ve şiddet olayları kamu düzeni ve ulusal güvenliği ciddi düzeyde tehdit edip, kontrol edilemez seviyelere gelince iktidardaki hükümet çözüm sürecini rafa kaldırmak durumunda kalmıştır.

Güvenlikçi politikaların yeniden gündeme geldiği bu dönemde terörü ve teröre desteği önlemeye yönelik olarak gerçekleştirilen operasyonlarda; terörün finansmanına, insan kaynağı

[4] Sözü edilen Anayasanın 15. madde 2. fıkrası şu şekildedir. (Değişik: 7.5.2004-5170/2 md.) Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz (T.C. Anayasası, www.tbmm.gov.tr).

ve araç-gereç anlamında desteklenmesine katkıda bulunan bazı belediyelerin varlığı tespit edilmiş, mahkeme kararlarıyla, suça karışan belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyelerinden görevlerinden uzaklaştırılan ya da tutuklananlar olmuştur. Bu dönemde söz konusu belediyelerin personel seçiminde 'terörist yakını' olmanın referans sayıldığı ve terör örgütünün dağ kadrosunda yakını bulunanlara öncelik verildiği (Star, 2016); Mardin'de jandarma karakoluna yapılan bombalı saldırıda Mardin/Mazıdağı Belediyesine ait kamyonun kullanıldığı (Habertürk, 2016); Haziran 2016'da Van'da polise ateş açılan ve içerisinde teröristlerin bulunduğu aracın Van Büyükşehir Belediyesine ait ve araçta bulunan teröristlerden birinin de belediye çalışanı olduğu (Sabah, 2016); Şubat 2016'da Mardin Derik'te hendek kazma ve barikat kurma faaliyetlerinde kullanılan kepçenin Derik Belediyesine ait olduğu (haberler. com, 2016) vb. şekilde çok sayıda haberin basında yer aldığı görülmektedir.

15 Temmuz 2016 darbe kalkışması sonrasında terör sorununun yeni bir boyut kazanması, kamu düzeni ve ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin daha da ağırlaşmasıyla Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi üst normlarına dayanılarak 21 Temmuz 2016'da olağanüstü hal ilan edilmiş, Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile önemli düzenlemelerin yapıldığı yeni bir dönem başlamıştır.

Çalışmaya konu olan ve kamuoyunda "Belediyelere Kayyum Atanması" olarak bilinen düzenlemenin yasal dayanağı 1 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Belediye Kanununun 45 ve 57. maddelerine ek yapılması ve ilgili Kanuna geçici bir madde (Geçici madde 9) eklenmesini öngören 15.08 2016 tarih ve 674 sayılı KHK'dır. KHK sonrasında Diyarbakır'ın Sur ve Silvan ilçe belediyelerine kayyum atanmasıyla başlayan uygulamanın İçişleri Bakanlığının 11 Eylül 2016'daki açıklamasıyla ikisi il belediyesi olmak üzere 28 belediyeye kayyum atanmasıyla genişlediği görülmektedir.[5] Bu atamaların 4'ü FETÖ, 24'ü ise PKK-KCK terör örgütleriyle ilişkili belediyelere yapılmıştır.

Bu gelişmelere yol açan söz konusu düzenlemenin içeriği incelendiğinde öne çıkan hususların;

- ✓ Teröre veya terör örgütlerine doğrudan ya da dolaylı destek olan seçilmiş organların (belediye başkanı, başkan vekili, meclis üyesi) yerlerine atama yapılması;[6]
- ✓ Belediyeler tarafından aksatılan hizmetlerin terör ve şiddet olaylarına müdahaleyi güçleştirmesi durumunda bu hizmetlerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimi (YİKB), il özel idareleri veya kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi;[7]
- ✓ Belediye ve bağlı idarelerin teröre ve şiddet olaylarına destek amacıyla kullandıkları taşınırlara el konulması[8]

[5] Söz konusu 28 belediyenin 24'ü HDP, 3'ü Ak Parti ve 1'i MHP'li belediyelerden oluşmaktadır.

[6] 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 45. maddesi birinci fıkrasına ek yapılarak "Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde yerlerine büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirileceği" (KHK/674 md.38) hüküm altına alınmıştır.

[7] 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesine ise "Belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından tespiti halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB), il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır" (KHK/674 md.39) hükmü eklenmiştir.

[8] 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesine "Belediye veya bağlı idare imkânlarının teröre veya şiddet eylemlerine doğrudan ya da dolaylı destek verme şeklinde kullanıldığının valilikçe tespiti halinde bu amaçla

hususları olduğu görülmektedir.

Söz konusu KHK'da yer alan belediye meclisinin başkanın çağrısı olmadan toplanamayacağı hükmünden hareketle, atanmış belediye başkanlığı döneminde belediye meclisi toplantısının yapılmayacağı anlaşılmakta; meclisin, encümenin ve komisyonların görevlerinin 5393 sayılı Belediye Kanununun 31. maddesinde belirtilen belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yerine getirileceği de hüküm altına alınmaktadır. Bu uygulamayla belediye meclis üyelerinin görevden alınmadığı ancak yetkilerinin encümenin memur üyelerine devredilmesi ve başkanın çağrısı olmadan toplanamayacak olmasıyla işlevsizleştirildikleri görülmektedir. Buna ilaveten belediyelerin bütçe, muhasebe iş ve işlemlerinin ise valilik onayıyla mal müdürlüğünde görülmesiyle de belediyelerin işlerliğinin merkezi yönetimin taşradaki memurları eliyle sağlanması öngörülmüştür.

Demokratik bir hukuk devletinde demokrasinin işletilmesi, demokratik hak ve özgürlüklerin korunması ve kullanılması asıl olmakla birlikte olağanüstü durumlarda özgürlük-güvenlik-demokrasi dengesinin sağlanabilmesi büyük zorluklar içermekte, Türkiye'de son dönemde ortaya çıkan ve halen yaşanmakta olan süreç tam da bu soruna işaret etmektedir. Nitekim dengenin kurulmaya çalışıldığı bu yeni süreç "Güvenlik kaygısı yerel demokrasiyi askıya aldırır mı? Sorusunu da beraberinde getirmiştir.

Yukarıdaki sorunun cevabını aramada söz konusu düzenlemelerin ulusal ve uluslararası hukuk normlarına uygunluğu bir gösterge niteliğindedir. Yukarıda da tartışıldığı üzere gerek AİHS'nde gerekse AKTÖS'nde temel insan hakları ve özgürlüklerin hangi durumlarda nasıl sınırlandırılabileceği gösterilmiş, terör suçlarına iştirak eden tüzel kişilerin sorumluluğunun taraf ülkenin yasal ilkelerine bağlı olarak cezai, medeni veya idari olabileceği belirtilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin hükümlerinin de sözü edilen uluslararası düzenlemelerle uyumlu olduğu görülmektedir. Nitekim Anayasada olağanüstü hallerde milletler arası hukuktan doğan yükümlülükler ihmal edilmemek kaydı ve 15. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen çekirdek alanlara dokunmamak koşuluyla durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının kısmen ya da tamamen durdurulabileceği belirtilmektedir.

Söz konusu hukuksal metinler bağlamında belediyelere kayyum atanması uygulaması değerlendirildiğinde uygulamanın;

- ✓ Her üç metinde de öngörülen olağanüstü (savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü haller) bir durumun varlığıyla ortaya çıktığı
- ✓ Dokunulmaması/korunması gereken çekirdek alanların (yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı) dışında kalan düzenlemeleri içerdiği
- ✓ Kapsamı ve içeriği bakımından kısmi ve durumun gerektirdiği ölçüde olduğu[9]

görülmektedir.

Belediyelere kayyum atanması uygulamasının yerel demokrasiyi kısmen de olsa (amaçlanan bu olmasa da) askıya aldığı bir gerçektir. Ancak uygulamanın ulusal ve

kullanılan taşınırlara mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur" (KHK/674 md.39/II. fıkra) hükmü eklenmiştir.

[9] Örneğin kayyum atanan yerleşim birimlerinde kurulu bulunan ve yerel aktörlere ve STK'lara sağladığı olanaklar bakımından yerel demokratik katılım mekanizmalarının en önemlilerinden olan kent konseylerine yönelik bir kısıtlama veya yasaklama kararının olmaması, belediyelere kayyum atanması uygulamasının amaçları arasında iddiaların aksine yerel demokrasinin ortadan kaldırılmasının bulunmadığını, düzenlemenin, gerekçesinde de belirtildiği üzere, seçimle işbaşına gelen bazı belediyelerin terör örgütlerinin etkisi altına girmesi ve bu yönetimlerce yöre halkına ait kaynakların terörün finansmanında kullanılmasının önlenmesi amacını taşıdığı değerlendirilmektedir.

uluslararası hukuk kurallarına uygun olması, İçişleri Bakanlığı basın açıklamasında[10] da belirtildiği üzere; seçmenlerin hür iradesinin suç işlemek için kullanılmasını önlemeyi, yöre halkına ait kaynakların terör örgütlerine değil nitelikli yerel hizmetlerin sunumunda kullanılmasının amaçlanması uygulamanın haklılığını ve meşruiyetini sağlamaktadır. Yine açıklamada vurgulanan "demokrasinin ve hukukun işletilmesini sağlama" amacı yukarıda tartışılan demokratik hak ve özgürlüklerin asıl olduğu ancak bu hak ve özgürlüklerin kamu düzeninin ve güvenliğin sağlandığı bir ortamda kullanılabileceği düşüncesini desteklemektedir. Bu bağlamda maksadın kamu düzeni ve güvenliğinin bir an önce sağlanarak en kısa sürede yeniden demokratik hukuk devleti normlarına dönülmesi olduğu değerlendirilmektedir. Çünkü ilk bölümde detaylı olarak belirtilen demokrasi ve özgürlüklerin gelişimi noktasında alınan mesafe ve elde edilen kazanımlar toplumun bütününün huzur ve barış içerisinde yaşamasında hayati önem taşımaktadır. Dolayısıyla toplumun büyük kesiminin beklentisi; içinden geçilen olağanüstü sürecin mümkün olan en kısa sürede normalleşmeye evrilmesiyle teröre, terör odaklarına ve destekçilerine feda edilemeyecek kadar değerli olan demokratik iklimin yeniden oluşturulmasıdır.

Batı'da, Yerel Demokrasiyi Askıya Alan Bir Uygulama: Katalonya Örneği

Dünya kamuoyu son birkaç aydır Batı'da, yerel demokrasinin askıya alınmasına örnek teşkil eden çarpıcı gelişmelere şahit olmaktadır. Bu gelişmeler Katalonya Özerk Bölgesi'nin tek taraflı bağımsızlık ilanı ile İspanya'dan ayrılma sürecini başlatması, merkezi hükümetin ise bu kararı tanımayarak Katalonya'nın özerkliğini askıya alması temelinde yaşanmaktadır. Bu gelişme Batı'da, 11 Eylül 2001 saldırılarından sonra özgürlük-güvenlik-demokrasi ilişkilerinde güvenliği önceleyerek özgürlük ve demokrasinin sınırlandırılmasına yol açan ana faktör olan terör tehdidine; Katalonya örneği ile "ayrılıkçı faaliyetler" kavramının da yeni, ciddi ve birçok ülkeyi de kaygılandıracak bir faktör olarak eklemlendiğini göstermektedir.

Bu gelişmenin, terör tehdidi nedeniyle özgürlük ve demokrasinin sınırlandırılması uygulamalarına göre Batı demokrasilerini zorlayabilecek çok daha farklı bir boyutu daha vardır. O da ileri demokrasilerde özerk bir toplumun teröre ve şiddete başvurmadan kendi kaderini tayin etme hakkının var olup olamayacağıdır. Dolayısıyla terör içermeyen ancak ülke anayasasına aykırı olan ayrılıkçı taleplerin -merkezi hükümetin polis müdahalesiyle sandıkları topladığı, referandumu engellediği, tutuklamalar yaptığı, özerk yönetimin mali kaynaklarını kestiği ve özerkliğini feshederek yönetimi üstlendiği Katalonya örneğinde olduğu gibi- yerel demokrasiyi askıya aldırmadaki etkisi Batı'da yeni ve önemli bir tartışma alanı yaratacaktır.

Katalonya Özerk Bölgesi'nin bağımsızlık ilanı geçmişi uzun yıllara dayanan bir sürecin tezahürüdür. İspanya'nın, Katalonya'nın özerk durumunu tanıması ilk olarak II. Cumhuriyet olarak adlandırılan 1931-1939 yılları arasında gerçekleşmiştir. Fakat 1936-1939 yılları arasında çıkan iç savaş General Franco'nun zaferiyle sonuçlanınca özerk bölgelerin otonom durumları son bulmuş ve bu durum 1975'de Franco'nun ölümüyle demokrasiye geçiş süreci sonunda yeni ve demokratik bir anayasanın yapıldığı 1978 yılına kadar sürmüştür. 1978 Anayasasıyla ülke 17 özerk bölge ve 2 özerk şehre ayrılmış, Katalonya'nın da aralarında bulunduğu, otonom tarihi daha köklü olan II. Cumhuriyet döneminden kalan özerk bölgelere diğerlerine oranda daha fazla hak tanınmıştır. Fakat bu bölgelerin kendilerine tanınan hakları

[10] İçişleri Bakanlığı'nın 11 Eylül 2016 tarihli basın açıklamasında "Demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansıması esas olmakla birlikte söz konusu belediyelerin terör örgütlerinin etkisi altına girdiği, seçimle iş başına gelip, milletin hür iradesinin suç işlemek için kullanılmasının meşru olmadığı, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü işletmenin ise devletin görevi ve milletin beklentisi olduğu dolayısıyla görevlendirme yapılan belediyelerde, kaynakların terör örgütlerine değil o yörede yaşayan vatandaşlara nitelikli hizmetler olarak sunulacağı" belirtilmektedir (www.icisleri.gov.tr)

yeterli bulmayarak daha fazla özerklik talepleri günümüze kadar sürmüştür (Öğüt, 2012, politikaakademisi.org).

Katalonya'nın, bu mücadelede, 2006 yılında, dönemin iktidarı Sosyalist İşçi Partisi'nin (PSOE) oylarıyla özerklik statüsünü genişlettiği ancak, iktidardaki Halk Partisi'nin (PP) yaptığı itiraz sonrasında 2010 yılında Anayasa Mahkemesi'nin yeni özerklik statüsünün 14 maddesini iptal etmesiyle önemli hakların birçoğunu kaybettiği görülmektedir. Kaybedilen bu haklar arasında Katalonya'da "Katalanca dilinin öncelikli olarak gösterilmesi", "Katalonya özerk yönetiminin maliye konusunda İspanya'daki diğer özerk yönetimlere nazaran daha öncelikli olması", "Katalonya özerk yönetimiyle İspanyol hükümeti arasındaki bağın karşılıklı ikili ilişkiler düzeyinde tanımlanması" gibi konular yer alırken dikkat çeken diğer bir husus Anayasa Mahkemesinin, yeni özerklik statüsünde yer alan "Katalanların ulus olduğu" ifadesinin; İspanya Anayasa'sının 2. maddesinde yer alan "İspanyol ulusundan başka bir ulusun tanınmadığı" hükmü uyarınca hiçbir hukuki geçerliliğe sahip olmadığını vurgulamasıdır (Lopez, 2015: 4)[11].

Katalonya Özerk Bölgesi ve İspanya merkezi yönetimi arasında uzun yıllara yayılan bu mücadele, Katalonya'da 2016 Ocak ayında kurulan azınlık hükümetinin başbakanı olan Charles Puigdemont'un, İspanya hükümetinin tüm olumsuz yanıtlarına ve Anayasa mahkemesinin iptal kararlarına rağmen vaat ettiği bağımsızlık referandumunun 1 Ekim 2017'de yapılmasına ilişkin kararın Katalan parlamentosunda kabul edilmesiyle (ntv.com.tr, 2017) yeni bir aşamaya evrilmiştir. Katalan parlamentosunun 6 Eylül 2017'de aldığı bu karara karşı İspanya hükümetinin başvurusu üzerine 7 Eylül 2017'de Anayasa Mahkemesi, referandum yasasını ve 1 Ekim 2017'de bağımsızlık referandumu yapılması kararını askıya almıştır (aa.com.tr, 2017). Referandum tarihi yaklaştıkça taraflar arasında gerilim artmış ve merkezi hükümetin, Anayasa Mahkemesinin de yasadışı ilan ettiği referandumu engellemeye yönelik yasal adımları arka arkaya gelmiştir. Bu adımlar Katalonya bölgesel yönetimi ve referanduma destek veren yerel yönetimler hakkında soruşturma açılması, özerk bölge yönetiminin mali kaynaklarına el konulması, referandum hazırlığı yapılan merkezlere operasyonlar düzenlenerek oy pusulalarına ve son aşamada sandıklara el konulması şeklinde gerçekleşmiştir.

Referandumdan bağımsızlık kararının çıkması neticesinde; 21 Ekim 2017'de merkezi hükümet tarafından Bakanlar Kurulu kararıyla "Anayasa veya diğer kanunların koyduğu yükümlülükleri yerine getirmeyen veya İspanya'nın genel çıkarlarına ciddi biçimde zarar veren özerk yönetimlerin durumunu düzenleyen" Anayasanın 155. Maddesi[12] hükmü işletilerek Katalonya Bölgesel Yönetimi'nin görevden alınması için Senato'ya başvuru yapılması kararlaştırılmıştır (el pais.com, 2017). 27 Ekim 2017'de ise Katalonya Bölge Parlamentosu'nun referandum sonuçları doğrultusunda yaptığı bağımsızlık ilanı aynı gün İspanya Senato'sunda oylanan 155. maddenin kabul edilmesiyle karşılık bulmuş, Katalonya'nın özerkliği feshedilerek bölgeyi yönetme yetkisi doğrudan İspanya Başbakanı'na verilmiştir.

[11] İspanyol Anayasa'sının 2. Maddesi "ulusal egemenliğin" İspanyol halkına ait olduğunu belirtir. Dolayısıyla İspanyol Anayasası ulusal birlik (tek ulus) ve ulusal egemenlik ilkesiyle birlikte "ortak ve bölünmez yurt" yani ülkenin bölünmezliği ilkesine yer vermekte ancak, ulusal bütünlük vurgusu içinde "milliyetlerin" ve "bölgelerin" özerklik hakkını tanımaktadır (Selçuk, 2009, tasam.org).

[12] İspanya Anayasasının 155. maddesi "Eğer bir Özerk Topluluk, Anayasa veya diğer kanunların koyduğu yükümlülükleri yerine getirmez veya İspanya'nın genel çıkarlarına ciddi biçimde zarar verecek şekilde hareket ederse, Hükümet, Özerk Topluluğun Başkanına şikayette bulunur ve doyurucu bir cevap alamazsa, Senato'nun salt çoğunluğuyla aldığı bir kararın ardından, söz konusu Özerk Topluluğu, ilgili yükümlülükleri yerine getirmeye zorlamak veya yukarıda söz edilen kamu çıkarlarını korumak için gerekli önlemleri alır" hükmünü içermektedir (www.adalet.gov.tr, 2017).

Sorunun büyüyerek özerkliğin ve yerel demokrasinin askıya alınmasıyla sonuçlanması etkilerinin de İspanya ile sınırlı kalmayacağını düşündürmekte, Avrupa Birliği'nden yapılan açıklamalara bakıldığında Katalonya'nın, II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra Avrupa'da toplumsal refah ve barışı garanti altına alan birleşim çabalarına karşı bölücü bir hareketin öncüsü olacağı endişesinin taşındığı görülmektedir (el pais.com, 2017). İngiltere'den bağımsızlık isteyen İskoçya ve Fransa'dan ayrılmak isteyen Korsika yönetimlerinin daha ilk günden Katalonya'yı kutlamaları ve desteklerini ifade etmeleri bu konuda AB ülkelerinin endişelerini haklı çıkarmaktadır (yenişafak.com, 2017).

Bu gelişmeler ışığında ileri demokrasinin hakim olduğu ülkelerde de ister terör yoluyla kamu düzenini ve milli birliği bozacak girişimlere, isterse barışçıl bir görünümde de olsa ülkeyi parçalanmaya götürecek ayrılıkçı hareketlere[13] müsamaha gösterilmediği, yasadışı bu girişimlerin engellenmesi için gerektiğinde özgürlük ve demokrasinin sınırlandırıldığı, yerel demokrasinin askıya alındığı uygulamalara başvurulduğu söylenebilir.

Sonuç

Demokrasi, günümüzde, özellikle gelişmiş ülke toplumları ve kurumları tarafından sağlanması, yerleşmesi, korunması ve geliştirilmesi konusunda üzerinde hassasiyetle durulan bir kavramdır. Diğer taraftan demokrasinin, kamu düzeni ve özgürlüklerin sağlandığı, rahatça kullanılabildiği bir ortamdan beslendiği muhakkaktır. Bu bağlamda söz konusu özgürlük ortamının sağlanması bu ortamı bozan/bozabilecek çeşitli tehditler karşısında (terör, savaş, şiddet vb.) bir takım güvenlik tedbirlerinin alınmasını gerektirirken bu tedbirlerin de en azından uygulandıkları süre içerisinde demokrasiye zarar verdiği yadsınamaz bir gerçektir.

Özellikle 11 Eylül 2001 saldırılarından günümüze kadar güvenlik ihtiyacının özgürlükleri ve demokrasiyi nasıl olumsuz bir şekilde etkilediğine dair küresel çapta çok sayıda örnekle karşılaşılmıştır. Başta ABD, İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Almanya ve Türkiye olmak üzere birçok ülkenin demokratik düzeninin terör tehdidi altında olduğu ve bu tehditlere karşı koymak için yapılan düzenlemelerle demokrasiden ödün vermek zorunda kalındığı görülmektedir. ABD, terörle mücadele için Guantanamo örneğinde olduğu gibi tutsak kampları kurmakta, Fransa'da terör nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmekte, İngiltere'de terörle mücadeleye engel olan insan hakları yasalarının değiştirilmesinden en üst düzeyde söz edilmektedir. Diğer taraftan dünya kamuoyu, bağımsızlık referandumuyla İspanya'dan ayrılma sürecini başlatan Katalonya Özerk Yönetimi'nin görevden alınıp özerkliğinin kaldırıldığı, yerel demokrasiyi askıya alan uygulamalarla yüzleşmektedir.

Özgürlük-güvenlik-demokrasi ilişkilerinde dengeyi sağlayacak daha doğrusu bu ilişkilerde demokrasi ve özgürlükleri önceleyecek ideal bir model Batı demokrasilerinde de halen geliştirilebilmiş değildir. Bu bağlamda, Türkiye'de yaşanan ve çalışmaya konu olan "Belediyelere Kayyum Atanması" uygulamasının da yerel demokrasiyi zedeleyen bir durum yarattığı ancak terör olaylarının kamu düzeni ve milli güvenliği tehdit ettiği olağanüstü bir dönemde gerçekleşen kayyum uygulamasının genel bir uygulama olmadığı, uygulamanın teröre destekleri çeşitli soruşturmalar ve mahkeme kararlarıyla sabit olan bir kısım belediyeye yönelik olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Buradan hareketle uygulamanın yerel demokrasiyi rafa kaldırma amacını taşımadığı, aksine terörün insan kaynağı, araç gereç ve

[13] Cebrian, Katalonya'nın bağımsızlık ilanını sadece bir bölgenin bağımsızlığını ilan etmesinin olarak değil, 1978 Anayasası onaylandıktan sonra İspanyol demokrasisine yapılmış en ciddi tehdit olarak okumak gerektiğini, bu saldırının 1981 darbe denemesi veya Bask ayrılıkçı grubu ETA'nın terörizminin ötesinde, Katalan kurumlarının kendileri tarafından teşvik edilen, programlanan ve uygulanan bir sivil ayaklanma olduğu düşünüldüğünde çok daha ciddi olduğunu belirtmektedir (Cebrian, 2017, el pais.com).

finansman açısından desteklenmesinin önüne geçilerek demokratik düzenin yeniden sağlanmasına yönelik olduğu görülmektedir.

Söz konusu uygulamanın bu alanda en önemli uluslararası hukuk metinleri olan AİHS ve Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi'nde yer alan amaç ve sınırlamalara uygun, dozunun ise yine aynı metinler ve Anayasada düzenlenen "durumun gerektirdiği ölçüde" olduğu değerlendirilmektedir.

Her ne kadar bu tür tehditlere karşı alınan güvenlik tedbirlerinin kabulü ve makul görülmesi gerektiği vurgulansa da asıl olanın özgürlüklerin ve demokrasinin korunması ve geliştirilmesi olmasından hareketle özellikle Türkiye'de son on beş yılda demokrasinin gelişmesinde kat edilen mesafe ve elde edilen kazanımların heba edilmemesi bakımından belediyelere kayyum atanması pratiğinin hassasiyetle uygulanması, uygun şartların ve ortamın sağlandığı en kısa sürede ise seçilmiş organların iş başına gelmesiyle yerel demokrasinin yeniden tesis edilmesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

Anadolu Ajansı, (2017), Katalonya'daki bağımsızlık referandumu askıya alındı, http://aa.com.tr/tr/dunya/katalonyadaki-bagimsizlik-referandumu-askiya-alindi/904085 (17.09.2017)

Anayurt, Ö. (2007). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Hukukunda Değişim, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Edt.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* içinde, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 233-281

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (02.09.2017)

Aykaç, B. (2003), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları", B. Aykaç ve H. Kavruk (Ed.), *Kamu Yönetimi: Seçme Yazılar* (içinde), s. 5-20, Gazi Kitabevi, Ankara

BBC, (2017), Theresa May: Human rights laws could change for terror fight

http://www.bbc.com/news/election-2017-40181444 (06.09.2017)

BBC, (2016), Obama, Guantanamo'yu kapatma planını açıkladı, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160223_guantanamo_obama_plan

Beriş H. E. (2015), Kamu Düzeni, Güvenlik ve Demokratileşme, *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1 s. 1- 18

Cebrian, J. L. (2017), The 1978 System, https://elpais.com/elpais/2017/10/28/inenglish/1509183748_516002.html

Dervişoğlu, M. (2014), *Sessiz Devrim, Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri (2002-2014)*, (Takdim), Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayınları: 4, Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara

Duran, B. (2016), *2016'da Türkiye*, SETA Siyaset, Ekonomi Ve Toplum Araştırmaları Vakfı, İstanbul

EL PAIS, (2017), Spanish PM activates Article 155, stripping powers of Catalan government, https://elpais.com/elpais/2017/10/21/inenglish/1508587023_487115.html (22.10.2017)

EL PAIS, (2017) Catalonia: Pandora's Box, https://elpais.com/elpais/2017/10/26/inenglish/1509002074_293168.html

Erdoğan, M. (2013), Anayasal- Demokratik Bir Rejimde Özgürlük ve Güvenlik, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 24, s. 21-29

Erdoğan, M. (1998), *Liberal Toplum Liberal Siyaset*, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara

Ergül, E. (2014), Özgürlük ve Güvenlik Dengesi Bağlamında Uluslararası Terörle Mücadele Stratejileri, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, s. 1–2

Etzioni A. (2005), *How Patriotic Is the Patriot Act, Freedom Versus Security in the Age of Terrorism*, Routlege, New York

EURONEWS, (2016), Terör saldırıları sonrası bir yılda Fransa'da neler değişti?

http://tr.euronews.com/2016/01/07/teror-saldirilari-sonrasi-bir-yilda-fransa-da-neler-degisti (06.09.2017)

Görün, M. (2006), "Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2): 159-184.

Gözler, K. (2017), *İnsan Hakları Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa

Güler, T. (2016), 2000'li Yıllar Türkiye'sinde Siyaset- Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 19 Sayı: 36-1 İİBF 10. Yıl Özel Sayısı, s. 347-382

Haberler.com (2016), Kayyum Atanan Belediyelerin Terör Sabıkaları Açıklandı, https://www.haberler.com/28-belediyeye-kayyum-atandi-8771530-haberi/ (02.09.2017)

HABERTÜRK, (2016), Mardin'de Patlamada Belediye Kamyonu Kullanılmış

http://www.haberturk.com/gundem/haber/1264699-mardinde-jandarma-karakoluna-duzenlenen-saldirida-mazidagi-belediyesinin-kamyonu-kullanilmis (06.09.2017)

Heywood, A. (2006). *Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara

İçişleri Bakanlığı (2016), Basın Açıklaması No:2016/63, https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi11092016 (06.09.2017).

İspanya Anayasası, http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf (23.10.2017).

KDGM (2014), *Sessiz Devrim, Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri 2002-2014*, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayınları: 4, Ankara

KDGM (2013), *Bütün Boyutlarıyla Terörizmin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi*, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayınları: 2, Ankara

Kelly, J. (2014), *Balancıng Natıonal Securıty And Freedom: Reactıons To Terrorısm And Its Effect On Cıtızens' Cıvıl Lıbertıes, Cıvıl Rıghts, And Prıvacy*,

https://jscholarship.library.jhu.edu/bitstream/handle/1774.2/37298/KELLY-THESIS-2014.pdf (21.09.2017)

Kubicek, P. (2013), Democratization and Relations with the EU in the AK Party Period: Is Turkey Really Making Progress?, *Insight Turkey* Vol. 15 / No. 4 / 2013, pp. 41-49

Lewis, B. (1994), Why Turkey İs The Only Muslim Democracy, *Middle East* Quarterly, Volume: 1, Number: 1, pp. 41-49

http://www.meforum.org/216/why-turkey-is-the-only-muslim-democracy (10.09.2017)

Lopez, L. P. (2015), The 'Citizen Participation Process' in Catalonia: Past, Present And Future, Liverpool Law Review · November 2015, pp 1-20

NTV, (2017), Katalonyada-Bagimsizlik-Yanlisi-Referandum-Yapilacak

https://www.ntv.com.tr/galeri/dunya/katalonyada-bagimsizlik-yanlisi-referandum-yapilacak,6PSIHuHEoEa2yRch2zSFUQ (17.09.2017)

Öğüt, Ö. (2012), Catalonia Is Not Spain, http://politikaakademisi.org/2012/09/27/catalonia-is-not-spain/ (27.09.2017)

Özdemir, A. (2016), "Kamu Düzeni" ve "Kamu Güvenliği" Kavramlarına Analitik Bir Yaklaşım (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Sınırlandırılması Örneği) *Internatıonal Journal Of Legal Progress*, Volume: 2, Number: 2, pp. 78-115

SABAH, (2016), Van'da öldürülen teröristler belediye aracından çıktı

http://www.sabah.com.tr/gundem/2016/06/15/vanda-oldurulen-teroristler-belediye-aracindan-cikti (06.09.2017)

Selçuk, E. (2009), Kürt Açılımı I: İspanya Modeli "Bölgeli Devlet" (?)

http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/1116/kurt_acilimi_i_ispanya_modeli_bolgeli_devlet_ (29.09.2017)

Sözen, S. (2011). Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 83, Sayı 473, 133- 148

STAR, (2016), HDP'li belediyelerin işçi referansı Kandil

http://www.star.com.tr/politika/hdpli-belediyelerin-isci-referansi-kandil-haber-1156462/ (06.09.2017)

Tan, T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (içinde), Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriye Sezen (ed.), TODAİE Yayını 342, 2. Baskı, Ankara.

THE GUARDIAN (2017). May: I'll rip up human rights laws that impede new terror legislation,

https://www.theguardian.com/ politics/2017/jun/06/theresa-may-rip-up-human-rights-laws-impede-new-terror-legislation (06.09.2017)

T.C. Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm (05.09.2017)

YENİ ŞAFAK, (2017), Madrid Yönetime El Koydu, http://www.yenisafak.com/dunya/madrid-yonetime-el-koydu-2805931

Yokuş, S. (2013). Özgürlük- Güvenlik İkilemi, *Uluslararası Güvenlik Kongresi*, (Bildiriler Kitabı) Kocaeli Üniversitesi Yayınları No: 447, Kocaeli, s. 442- 462

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy, *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, s. 22-43, http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall15_16/Sosc116_SEaytac/Week3.pdf (21.09.2017)

674 sayılı KHK, (2016), http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.pdf